

Deliberazione n. 4/2016/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente f.f.;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Italo Scotti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	consigliere;
dott. Riccardo Patumi	primo referendario (relatore);
dott. Federico Lorenzini	primo referendario.

Adunanza del 12 gennaio 2016.

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Presidente della Provincia di Piacenza, pervenuta a questa Sezione in data 16 novembre 2015;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 3 del 7 gennaio 2016, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio del 12 gennaio 2016 il relatore Riccardo Patumi;

Ritenuto in

Fatto

Il Presidente della Provincia di Piacenza ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere avente ad oggetto i piani operativi di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, introdotti dall'articolo 1, comma 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, rubricata "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)". In particolare, il Presidente della Provincia chiede se sia possibile modificare il già approvato piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni, in assenza di specifiche indicazioni da parte del legislatore.

Il Presidente istante, con provvedimento presidenziale del 31 marzo 2015, ha provveduto ad approvare detto piano, espressamente riservandosi la facoltà di procedere alle occorrenti modifiche una volta delineatosi con maggior chiarezza il quadro delle attribuzioni di funzioni e delle deleghe previsto dal legislatore in favore delle province. Il piano in analisi ha, tra l'altro, previsto la dismissione della partecipazione della Provincia in Piacenza Expo spa, che ha come

finalità l'organizzazione e la gestione di eventi fieristici e, più in generale, l'attività di promozione nel settore economico-produttivo e in quello del turismo.

Successivamente, il legislatore regionale, con legge 30 luglio 2015, n. 13 (recante la "Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, province, comuni e loro unioni"), ha definito il nuovo ruolo dei livelli istituzionali, attribuendo alle province compiti e funzioni definiti per settori organici di materia. In particolare, essendo state assegnate alle province anche funzioni in materia di turismo, il Presidente istante giudica la partecipazione alla Piacenza Expo spa, alla luce della normativa sopravvenuta, indispensabile al perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Pertanto, chiede se sia possibile legittimamente modificare il piano in argomento limitatamente alla partecipazione azionaria sopramenzionata.

Ritenuto in

Diritto

1. Ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

1.1 L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

1.2 In relazione al primo profilo, si ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile in quanto proveniente dall'organo rappresentativo dell'Ente che, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL è, per le province, il presidente.

1.3 Per quanto concerne l'ammissibilità oggettiva, il quesito proposto è attinente con la materia della contabilità pubblica, tenuto conto di quanto espresso nelle pronunce di orientamento generale

delle Sezioni riunite (cfr. deliberazione 17 novembre 2010, n. 54) e della Sezione delle autonomie (cfr., *ex plurimis*, deliberazione n. 3/2014/SEZAUT), in quanto verte sulla corretta applicazione di disposizioni di legge che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica (cfr. in proposito, Corte cost. 108/2011; 148/2012; 161/2012), impongono alle pubbliche amministrazioni misure di contenimento della spesa.

Tuttavia, l'esame e l'analisi svolti nei pareri resi dalla Corte dei conti devono essere limitati ad individuare la corretta interpretazione di norme, consentendo di indicare principi utilizzabili anche da parte di altri enti, qualora insorgesse la medesima problematica interpretativa; l'attività consultiva, al contrario, non può comportare un coinvolgimento diretto della Corte dei conti nelle concrete attività gestionali dell'ente. L'istanza è anche sotto questo aspetto ammissibile, tuttavia solo nei limiti in cui la stessa implica l'interpretazione di disposizioni di legge, spettando comunque al richiedente la decisione in ordine alla concreta situazione prospettata nella domanda.

La questione, infine, non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, né con un giudizio civile o amministrativo pendente.

Per quanto sopra precede, è possibile entrare nel merito.

2. Merito

2.1 Preliminarmente, occorre richiamare **il quadro normativo** rilevante ai fini del parere.

L'art. 3, comma 27 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ha stabilito che "le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. E' sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e l'assunzione di partecipazioni in tali società

da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo

30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza"¹.

Il successivo comma 28 ha disposto che "l'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27. La delibera di cui al presente comma è trasmessa alla sezione competente della Corte dei conti".

Il comma 29 ha, inoltre, prescritto che entro trentasei mesi dalla data di entrata in della legge le amministrazioni, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, cedono a terzi le società e le partecipazioni vietate ai sensi del precedente comma 27. Detto termine è stato poi modificato dall'art. 1, comma 569, legge n. 147/2013, secondo il quale "il termine di trentasei mesi fissato dal comma 29 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è prorogato di dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, decorsi i quali la partecipazione non alienata mediante procedura di evidenza pubblica cessa ad ogni effetto; entro dodici mesi successivi alla cessazione la società liquida in denaro il valore della quota del socio cessato (..)".

In seguito, la legge n. 190/2014, mediante l'art 1, comma 611, ha sancito che, fermo restando quanto stabilito dagli articoli 3, commi da 27 a 29 della legge n. 244/2007 e dall'art. 1, comma 569, della legge n. 147/2013, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, diversi enti pubblici, tra i quali gli enti locali "...a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un **processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute**, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri:

- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità

¹ Per un approfondimento dell'art. 3, comma 27, anche in relazione all'art. 14, comma 32, del d.l. n. 78/2010, si rimanda al parere reso da questa Sezione con deliberazione n. 9, del 13 febbraio 2012.

- istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
 - c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
 - d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
 - e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni”.

Il successivo comma 612 stabilisce che gli organi di vertice dei soggetti obbligati (in particolare, i presidenti delle province e i sindaci rispettivamente per le province e per i comuni), “definiscono e approvano, entro il 31 marzo 2015, un **piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie** direttamente o indirettamente possedute, le modalità e tempi di attuazione, nonché l’esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire. Tale piano, corredato da un’apposita relazione tecnica, è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato sul sito internet istituzionale dell’amministrazione interessata”.

2.2 Ricostruito il quadro normativo, occorre verificare se vi siano precedenti pareri resi da questa magistratura contabile in materia.

La Corte dei conti, nell’esercizio della funzione consultiva, ha preso in esame la materia in argomento una sola volta; in particolare, la Sezione regionale di controllo per il Veneto, con deliberazione n. 205/2015/PAR, ha affrontato il tema concernente la ricomprensione, nei piani di razionalizzazione *de quibus*, delle **partecipazioni ai consorzi di servizi** tra enti locali, ex art. 31 d. lgs. n. 267/2000 (stante la prevista trasformazione degli stessi in società di capitali), nonché delle partecipazioni a società di capitali possedute dai comuni

per il tramite della partecipazione ai predetti consorzi. Ciò, tuttavia, senza affrontare anche la problematica relativa alla la possibilità, per un ente pubblico, di modificare un piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni azionarie già approvato.

2.3 E' ora possibile *rispondere alla richiesta di parere.*

In assenza di specifiche indicazioni da parte del legislatore statale, questa Sezione ritiene che il piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie possa essere aggiornato a fronte di normative sopravvenute che modifichino le competenze dell'ente; ciò allo scopo di meglio contestualizzarlo.

In ogni caso, come già evidenziato in sede di verifica dell'ammissibilità oggettiva dell'istanza di parere, è rimesso all'ente l'accertamento della concreta sussistenza dei presupposti che legittimerebbero il mantenimento della partecipazione societaria in argomento e, in particolare, l'indispensabilità della stessa al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente. Tale indispensabilità dovrà essere adeguatamente motivata, non essendo sicuramente sufficiente, a tal fine, l'acquisita competenza, da parte della provincia, in materia di turismo.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere, sui quesiti riportati in epigrafe, nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

Che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Presidente della Provincia di Piacenza e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna.

Che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del 12 gennaio 2016.

Il presidente f.f.
f.to (Marco Pieroni)

Il relatore
f.to (Riccardo Patumi)

Depositata in segreteria il 12 gennaio 2016.

Il direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)

